

6. GÉNERO Y CIUDADANÍA: LOS ORGANISMOS DE IGUALDAD Y EL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA¹

CELIA VALIENTE FERNÁNDEZ

INTRODUCCIÓN

En este capítulo me propongo examinar la influencia de los organismos de igualdad en el establecimiento de los derechos sociales de una parte de la ciudadanía. Examino esta cuestión valiéndome de dos estudios de caso, centrados en la principal institución de este tipo del Estado en España, el Instituto de la Mujer, creado en 1983². Analizo la participación de este Instituto en los debates que preceden a las decisiones más importantes en dos áreas de política pública: la formación ocupacional (formación dirigida a las personas que están trabajando o se encuentran desempleadas)³ y el aborto.

Las investigaciones académicas suelen incluir la formación ocupacional entre los programas que forman el Estado de bienestar. No sucede lo mismo en el caso del aborto, puesto que la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) es generalmente entendida como un conflicto moral que las democracias tienen que resolver, o como uno de los derechos de las mujeres (Barreiro 1998; Githens y Stetson 1996).

Profesora de Sociología, Universidad Carlos III.

¹ El origen de este capítulo es mi primera contribución a un proyecto internacional de investigación sobre la influencia de los organismos de igualdad en los debates políticos acerca de la formación ocupacional, el aborto, la representación política, el cuidado de los niños, la prostitución, y otros temas de importancia en las democracias post-industriales, dirigido por Dorothy McBride Stetson y Amy G. Mazur. Desearía agradecer a Pilar Folguera sus comentarios a esta ponencia, y a Laura Cruz su ayuda en la búsqueda de fuentes primarias y secundarias. Ella, al igual que Manuel Jiménez, hicieron observaciones y sugerencias inestimables a versiones anteriores de este artículo, que fueron presentadas en congresos y seminarios en Estados Unidos, Dinamarca, Reino Unido, Italia, Francia y España.

² Sobre el Instituto de la Mujer, consúltese Threlfall (1996, 1998).

³ No estudio la formación profesional; ésta comprende, en general, programas educativos para estudiantes, y no para ocupados o parados.

Considero estas concepciones sobre el aborto acertadas pero incompletas. En algunos países occidentales las IVEs se realizan en el servicio sanitario público, un componente importante del Estado de bienestar, o bien estas operaciones se efectúan en centros privados pero subvencionados con dinero público. En otros países estas posibilidades no existen pero han sido debatidas y defendidas por actores políticos y sociales centrales. Propongo, pues, que estudiemos el aborto como una parte más de la política social, tal como hacemos, por ejemplo, con la sanidad, las prestaciones por desempleo, o las pensiones de jubilación.

En la primera sección de este artículo examino la literatura de ciencias sociales sobre el Estado de bienestar. Estos estudios suelen pasar por alto el papel de las mujeres como constructoras de la política social. Una minoría de trabajos sí examina la cuestión, centrándose sobre todo en analizar la influencia de las mujeres encuadradas en partidos socialdemócratas (en el poder) o en organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, el análisis de la literatura comparada sobre los organismos de igualdad sugiere que las mujeres también pueden utilizar estas instituciones para participar en la elaboración de programas sociales. Es más, esta literatura propone que la principal institución feminista del Estado central en España ejerce una influencia moderada (pero no despreciable) en la elaboración de políticas públicas. En la segunda sección de este capítulo cotejo estas proposiciones con el caso empírico de la formación ocupacional en España desde 1983, y compruebo que el Instituto de la Mujer apenas ha participado en los debates políticos en el área estudiada. En la tercera sección presento el segundo caso empírico, la despenalización del aborto en España en los años ochenta, y documentó la influencia del Instituto de la Mujer en la elaboración de las disposiciones legislativas que regulan la despenalización de la IVE. En la cuarta sección analizo los resultados de ambos casos de estudio, y propongo las tres condiciones, necesarias pero no suficientes, para que un organismo de igualdad en España consiga influir de manera decisiva en la elaboración de programas sociales: que la cuestión sea de interés prioritario para el equipo directivo de la institución, que éste haya construido previamente canales de comunicación y cooperación con las autoridades encargadas del asunto, y que la dirección del organismo de igualdad conozca la materia y el área de política pública con ella relacionada.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Según la ya clásica definición de Marshall de 1949 incluida en su lección magistral titulada *Citizenship and Social Class*, la ciudadanía comprende el conjunto de derechos (y deberes) que permite a los individuos sentirse y actuar como miembros plenos de la comunidad. Analizando la historia de los varones británicos de clase trabajadora, Marshall identificó como derechos clave los civiles (conferidos en el siglo XVIII), los políticos (alcanzados principalmente en el XIX) y los sociales, que conforman el Estado de bienestar, conseguidos en el XX (Marshall 1973 [1949]). La literatura sobre género y ciudadanía ha enfatizado la importancia de los derechos sociales para que las mujeres participen en términos de igualdad en la vida de la comunidad (Siim 1996).

Los principales estudios acerca del Estado de bienestar se diferencian, entre otras dimensiones, por los factores que identifican como claves en el origen y desarrollo de la política social. Podemos agrupar la mayor parte de estas investigaciones en cuatro grupos: industrialistas, socialdemócratas, estatistas y feministas.

Simplificando mucho, cabe afirmar que los autores de la denominada perspectiva industrialista entienden la política social como un resultado de la industrialización, que crea condiciones de vida y trabajo inseguras para numerosos segmentos de la población (producidas, entre otros factores, por el desempleo y la jubilación involuntarias). Estos procesos tienen lugar en un contexto en el que los individuos han abandonado la tierra y dependen del trabajo asalariado para sobrevivir. La industrialización va acompañada, además, de la producción de un *surplus* de riqueza y del desarrollo de una burocracia estatal cada vez más compleja, que pueden emplearse en la elaboración de programas sociales (Wilensky 1975; Wilensky y Lebeaux 1965).

Por contraste con los autores industrialistas, los estudiosos de la llamada perspectiva socialdemócrata argumentan que, en el caso de las democracias post-industriales, el Estado de bienestar es el resultado de la movilización de la clase trabajadora. Por tanto, los programas sociales no son la consecuencia cuasiautomática de transformaciones económicas (la industrialización), sino de la lucha política de los trabajadores, organizados en sindicatos y partidos de izquierdas. La implantación del sufragio universal permite a la clase trabajadora aumentar su influencia merced al gran número de personas (con su correspondiente

voto) que la forman (Esping-Andersen 1985; Korpi 1978; Shalev 1983; Stephens 1979).

Las teorías agrupadas bajo la categoría de “estatistas” (*state-centered theories*) entienden que ciertas características del Estado, tales como la existencia o inexistencia de una burocracia extensa y no corrupta, influyen en el desarrollo de los programas sociales de un país. Por ejemplo, la estructura centralizada del Estado conduce a la construcción del sistema de bienestar en mayor medida que una descentralizada, entre otras razones, porque posibilita que las medidas se apliquen en todo el territorio, mientras que la estructura descentralizada permite a los grupos opuestos al Estado de bienestar aprovechar las distintas instancias territoriales de gobierno para bloquear los programas sociales. Además, las políticas ya establecidas influyen en el carácter de las futuras, puesto que la élite política y burocrática desarrolla nuevos programas no tanto en reacción a nuevos problemas, cuanto en respuesta a medidas anteriores, ampliándolas, intentando mejorarlas o aplicándolas a otras áreas de política pública (Ashford 1986; Heclo 1975; Orloff y Skocpol 1984; Weir, Orloff y Skocpol 1988).

Según ha argumentado Joya Misra (1998), en general, los análisis pluralistas, socialdemócratas y estatistas han tendido a silenciar el papel de las mujeres en la elaboración de la política social, al enfatizar la importancia de otros actores y de otros factores causales, entre ellos: las transformaciones económicas, el movimiento obrero organizado (partidos de izquierda y sindicatos), los políticos y los burócratas, las características del Estado y las medidas elaboradas con anterioridad.

En los últimos años se han realizado interesantes estudios sobre la política social actual desde una perspectiva de género (denominados también análisis feministas). Algunos de ellos examinan la repercusión de los distintos tipos de Estados de bienestar contemporáneos (llamados “régimenes” en la literatura) sobre la población femenina. Han documentado que, en cualquier país, los hombres y las mujeres se benefician en distinta medida de los diferentes programas sociales. Han concluido, además, que los Estados de bienestar de países distintos tratan a las mujeres de forma bastante diferente (Langan y Ostner 1991; Lewis 1992; Orloff 1993; Sainsbury 1996). En general, estos análisis presentan a las mujeres como receptoras (pasivas) de prestaciones sociales, más que como agentes activos que contribuyen a elaborar políticas sociales. De este modo, comparten con los realizados por los autores industrialistas, socialdemócratas y estatistas una carac-

terística común: el pasar por alto la contribución de las mujeres en el desarrollo del Estado de bienestar.

Ciertas investigaciones sobre el Estado de bienestar actual sí han prestado atención al papel de las mujeres en la creación de prestaciones sociales, y han enfatizado la importancia de las mujeres organizadas en partidos de izquierdas que están o han estado en el gobierno, sobre todo en países nórdicos (Ruggie 1987). Sin embargo, han sido sobre todo los estudios históricos acerca del origen de los Estados del bienestar los que han documentado la actividad y la influencia de las mujeres en la formulación de programas sociales, por ejemplo, de asociaciones de mujeres procedentes de la élite económica y social en el inicio de las pensiones para madres y otros programas en Estados Unidos (Gordon 1994; Skocpol *et al.* 1993), de grupos de reformadoras sociales de clase media en los primeros programas para mujeres y niños en Inglaterra, Estados Unidos, Alemania y Francia entre 1890 y 1920 (Koven y Michel 1990), o de asociaciones de mujeres y organizaciones feministas en el desarrollo de las prestaciones familiares en Inglaterra y Francia entre 1914 y 1945 (Pedersen 1993).

En síntesis, las investigaciones feministas mencionadas han destacado la influencia ejercida por mujeres encuadradas en partidos de izquierdas en el gobierno o en organizaciones de la sociedad civil en la aparición y el desarrollo de políticas sociales. Ello no obstante, argumento que esta influencia puede también provenir de otros ámbitos, por ejemplo, de los organismos de igualdad (Stetson y Mazur 1995). Instituciones cuyo principal cometido es impulsar la formulación y puesta en práctica de medidas para mejorar la situación de las mujeres y alcanzar un mayor grado de igualdad entre éstas y los hombres se han fundado y consolidado en la mayor parte de los países occidentales desde aproximadamente los años setenta. En la literatura sobre ciencias sociales estas instituciones suelen llamarse “organismos de igualdad” o “instituciones feministas”, conociéndose el conjunto de las mismas con las expresiones “feminismo de Estado” (*state feminism*), “feminismo oficial” o “feminismo institucional”. En este capítulo analizo el papel desempeñado por estas instituciones en la elaboración de políticas sociales, papel no analizado en la literatura sobre Estados de bienestar. El único estudio sobre el feminismo oficial realizado desde una perspectiva internacional examinó, principalmente, la política de empleo (Stetson y Mazur 1995: 19; véase *infra*). Otros análisis sobre el feminismo de Estado se centran en el estudio de un único país, y cuando examinan alguna política social suelen investigar

las relacionadas más directamente con la situación de las mujeres, por ejemplo, las relativas al cuidado de los niños (véase, por ejemplo, Franzway *et al.* 1989, para Australia).

En todos los países, la mayoría de los organismos de igualdad no posee ni las competencias ni los recursos necesarios para formular y poner en práctica ellos mismos políticas públicas, pero tiene el mandato explícito de intentar convencer a otras instituciones para que elaboren medidas que contribuyan a mejorar la situación de las mujeres. Las decisiones políticas son normalmente precedidas por debates o discusiones, en los que se definen los problemas que las autoridades van a intentar resolver, y se estudian las posibles soluciones a los mismos. Defiendo que los organismos de igualdad desempeñan un papel importante en el proceso político cuando consiguen introducir nociones de género en estas discusiones políticas. Utilizo la expresión “nociones de género” para referirme a las diferencias entre los hombres y las mujeres relativas a su situación económica, política, social y cultural, si bien soy consciente de que el vocablo “género” tiene muchos otros significados (Scott 1986). Propongo que, a igualdad de otras condiciones, si el debate que precede a una política contiene referencias de género, la política en cuestión responderá mejor a las necesidades de las mujeres (como quiera que se definan) que si no las contuviera.

La idea de la inclusión de la perspectiva de género en las deliberaciones políticas es similar al concepto de representación “sustantiva” acuñado por Hanna Fenichel Pitkin (1972 [1967]). Según esta autora, la representación “descriptiva” se refiere a la presencia de individuos que comparten las características del grupo representado. En el caso de las mujeres, la representación “descriptiva” en el ámbito político tiene lugar cuando éstas forman parte de la élite gobernante, participación en la élite política entendida por algunas autoras (Jónasdóttir 1988) como uno de los intereses cruciales de las mujeres. De otro lado, la representación “sustantiva” consiste en la explicitación de las preferencias de grupos determinados (con independencia de quién las haga explícitas). Argumento que la representación “sustantiva” de las mujeres tiene lugar, entre otras circunstancias, cuando se consigue incluir la perspectiva de género en los debates políticos.

La literatura sobre el feminismo oficial ha documentado que estas instituciones han desempeñado un papel fundamental a la hora de traducir las aspiraciones del movimiento en objetivos concretos de políticas reales (Eisenstein 1991: 23; Outshoorn 1997; Sawyer 1990; Watson

1990). El primer estudio internacional sobre feminismo oficial en catorce Estados (Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Suecia) concluyó que las instituciones feministas son más efectivas en la promoción de políticas de igualdad en aquellos países que cumplen dos condiciones. En primer lugar, amplios sectores de la población creen que el Estado debe intervenir activamente en el ámbito económico y social con el fin de reducir las desigualdades sociales y, además, dicho Estado posee la capacidad estructural de incluir a diversos actores societales en el proceso de elaboración de políticas públicas. En segundo lugar, existe un movimiento feminista vigoroso compuesto por una rama radical y otra reformista, dispuesta esta última a cooperar con las instituciones (Stetson y Mazur 1995).

Del estudio dirigido por Stetson y Mazur se deduce, entonces, el pronóstico de que el principal organismo de igualdad en España ejercerá una influencia moderada (pero no despreciable) en el proceso de toma de decisiones políticas. De un lado, amplios sectores de la población española creen que el Estado debe intervenir en la sociedad y la economía a fin de encargarse de los individuos con problemas (Beltrán 1990). Además, algunos actores sociales están incluidos en el proceso de toma de decisiones políticas, si bien en grado menor que en otros países (Subirats 1992). Por otra parte, en términos comparativos, el movimiento feminista es débil (pero no insignificante), y se compone de una corriente radical y de otra reformista dispuesta a trabajar con el Estado⁴.

Es preciso recordar que la investigación coordinada por Stetson y Mazur (1995) analiza, sobre todo, la influencia de los organismos de igualdad en distintos países respecto de la política de empleo. ¿Es posible (y frecuente) que una misma institución feminista resulte muy influyente en algunas áreas de política pública e irrelevante en otras? Ésta es una pregunta empírica que requiere una respuesta también empírica. Con el fin de examinar si la influencia de los organismos de igualdad varía en torno a distintas cuestiones, la investigación presentada en este artículo contiene dos estudios de caso, la formación ocupacional y el aborto, y será completada en el futuro con otros casos de estudio relativos al cuidado de los niños, la prostitución y el desempleo.

⁴ Sobre el movimiento feminista en España, véanse: Durán y Gallego (1986); Escario *et al.* (1996); Folguera (1988); Scanlon (1990); Threlfall (1985; 1996).

EL PRIMER CASO EMPÍRICO: LA FORMACIÓN OCUPACIONAL EN ESPAÑA DESDE 1983

Selección de los debates y las fuentes

En este caso de estudio analizo los debates políticos relativos a la formación ocupacional en España desde 1983, fecha de creación del Instituto de la Mujer. Como he mencionado antes, este capítulo se enmarca en un proyecto internacional de investigación. Los criterios para seleccionar los debates en dicho proyecto son los siguientes: "(1) Los debates tienen lugar en escenarios públicos tales como parlamentos, tribunales de justicia, medios de comunicación, congresos de partidos políticos o campañas electorales. (2) Los debates se producen en escenarios en los que los organismos de igualdad pueden participar. (3) Los debates recogen adecuadamente la diversidad de posturas sobre el tema en cuestión en el periodo cubierto por la investigación. (4) Los debates concluyen con una decisión política (por ejemplo, la aprobación de legislación, la sentencia de un tribunal, o una propuesta política)" (Stetson y Mazur 1997: 5-6).

Las fuentes para la realización de este estudio de caso incluyen documentos publicados del Instituto de la Mujer, legislación, programas electorales de partidos políticos, resoluciones de los congresos de partidos y sindicatos, publicaciones de las organizaciones empresariales y sindicales, prensa y una deliberación parlamentaria.

El primer debate: el "Plan FIP" y la Creación del Consejo General de la Formación Profesional (1985-1986)

Durante la transición a la democracia las élites políticas prestaron escasa atención, realizaron pocos esfuerzos y dedicaron pocos recursos a la formación ocupacional. Los programas heredados del franquismo fueron languideciendo, y el número de personas que asistía a un curso ocupacional pasó de aproximadamente 300.000 en 1975 a cerca de 60.000 en 1985 (Fundación Encuentro 1993: 185-186; Pérez Díaz y Rodríguez 1994: 25).

Esta situación cambió en 1985 con la aprobación de un plan de formación ocupacional integral, el denominado "Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional" ("Plan FIP"), uno de cuyos obje-

tivos consistía en desarrollar programas de formación ocupacional dirigidos a diversos colectivos, entre ellos los parados. Las élites políticas españolas pretendían, con la elaboración de este plan, aprovechar la financiación que el Fondo Social Europeo otorgaba a los estados miembros de la Comunidad Europea (CE), donde España ingresaría en 1986.

En este mismo año se creó el Consejo General de la Formación Profesional (Ley 1 de 7 de enero), dependiente del Ministerio de Trabajo, formado por representantes de la Administración, los empresarios y los sindicatos. Este órgano consultivo elaboraba recomendaciones al Gobierno en materia de formación ocupacional (y profesional); también formulaba políticas, puesto que proponía y aprobaba regularmente el plan de formación ocupacional (y profesional), y controlaba la puesta en práctica del mismo. El Ministerio de Cultura, al que pertenecía el Instituto de la Mujer (desde 1983 hasta 1988), no estaba representado en este Consejo General.

El volumen de recursos dedicado a la formación ocupacional creció inmediatamente tras la aprobación del Plan FIP. Así, el gasto público en esta materia (en términos monetarios) fue de 15.306 millones de pesetas en 1985, de 47.710 millones en 1986, y de 134.000 millones en 1989 (Fundación Encuentro 1993: 186). De modo similar, el número de personas que siguieron este tipo de cursos también se incrementó, desde aproximadamente 60.000 en 1985 hasta superar los 400.000 a principios de los noventa (Pérez Díaz y Rodríguez 1994: 25).

El debate político que precedió a la aprobación del Plan FIP y a la creación del citado Consejo General (las principales medidas sobre formación ocupacional en los años ochenta) es analizado en esta investigación⁵. Los participantes en el mismo fueron, sobre todo, políti-

⁵ Las fuentes utilizadas para la reconstrucción de esta discusión son: AP (1982: 34-36); PSOE (1982; 1984: 31-32); UGT (1983: 134-137); *Gaceta Sindical* (la publicación periódica de CCOO) y *Boletín de CEOE/Noticias de CEOE* (la publicación periódica de CEOE) (he examinado todos los números de las publicaciones periódicas de CCOO y CEOE entre 1984 y 1986, ambos años inclusive); y recortes de prensa. La discusión sobre la creación del Consejo General de la Formación Profesional quedó reflejada en parte en un debate parlamentario, puesto que dicho Consejo fue establecido por Ley (las Leyes necesitan procesamiento parlamentario). El iter legislativo completo puede consultarse en el Archivo del Congreso de los Diputados, legajo 3239 de la serie general. El debate parlamentario tuvo lugar en: la sesión plenaria del Congreso de los Diputados (27 junio 1985), la reunión de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados (26 noviembre 1985), y la reunión de la Comisión de Educación, Universidades, Investigación y Cultura del Senado (5 diciembre 1985).

cos y altos funcionarios del Ministerio de Trabajo, junto con representantes de las principales confederaciones sindicales (UGT y CCOO) y empresariales (CEOE y CEPYME), y de los partidos políticos. Todos ellos se mostraron de acuerdo (explícita o implícitamente) en la conveniencia de que España aprovechara los fondos europeos para revitalizar la languideciente formación ocupacional. Los representantes de los sindicatos y de los partidos de izquierda entendían la formación ocupacional como una herramienta para combatir el elevado desempleo, esto es, como una parte de las políticas activas del mercado de trabajo (Cruz 1996)⁶. Argumentaban que una de las causas del paro involuntario radicaba en que la formación de la población activa no coincidía con la demandada por los empresarios, por lo que muchos individuos en edad de trabajar no eran empleables. El Partido Conservador (en aquellos años bajo las denominaciones de Alianza Popular y Coalición Popular) y las organizaciones empresariales, por el contrario, defendían la promoción de la inversión privada, y no tanto la formación ocupacional, para luchar adecuadamente contra el desempleo. El Instituto de la Mujer no tomó parte en esta discusión sobre programas formativos ocupacionales de los años ochenta. Además, ningún participante en el debate argumentó de acuerdo con una perspectiva de género.

El segundo debate: los pactos de 1992 y 1996 y la reforma del Consejo General de la Formación Profesional

A principios de la década de los noventa resultaba claro que había que promocionar la formación de los ocupados, puesto que la mayor parte de los recursos se había empleado hasta entonces en desarrollar la dirigida a los parados y a los jóvenes en busca de su primer empleo. Los representantes del Estado y de los interlocutores sociales firmaron dos pactos el 16 de diciembre de 1992⁷. Ambos acuerdos establecieron alicientes para la formación ocupacional proporcionada en las gran-

⁶ La tasa de paro en nuestro país era de 21% en 1985 (OECD 1992: 43). La tasa de paro es el porcentaje de parados sobre el total de activos (ocupados y parados).

⁷ Los representantes de los trabajadores y los empresarios firmaron el Acuerdo Nacional de Formación Continua. El Acuerdo Tripartito en Materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados fue rubricado por los representantes del Estado, los trabajadores y los empresarios.

des empresas, y en grupos de pequeñas y medianas empresas. De otro lado, si hasta esa fecha el Instituto Nacional de Empleo (INEM) se había encargado de la gestión de los programas de formación para los desempleados y los ocupados, desde la firma de los Acuerdos se encargaría sólo de los cursos dirigidos a los parados. Los programas para los ocupados pasaron entonces a ser administrados de forma conjunta por las organizaciones empresariales y sindicales (pero no por el Estado). Fundaciones bi-partitas con representantes sindicales y empresariales se fueron creando con este propósito, denominándose la de ámbito nacional "Fundación para la Formación Continua en la Empresa" (FORCEM) (CES 1997; Pérez Díaz 1994: 10)⁸.

Los representantes del Estado, de los sindicatos y de las asociaciones empresariales firmaron tres pactos más el 19 de diciembre de 1996⁹. Los acuerdos crearon incentivos adicionales para que las pequeñas empresas proporcionaran formación a sus trabajadores (CES 1997: 259)¹⁰, e incluyeron nuevas categorías de trabajadores entre los potenciales beneficiarios de los programas formativos ocupacionales, entre otros, los autónomos y los de la agricultura. Desde la firma de los acuerdos de 1992, el número de trabajadores que ha seguido cursos de formación ocupacional ha aumentado continuamente, hasta alcanzar aproximadamente el 18% de la población asalariada en 1996 (CES 1998: 317).

Durante la década de los noventa las competencias en materia de formación ocupacional se transfirieron del Estado central a algunas Comunidades Autónomas (CCAA): Cataluña (1991), Valencia (1992), Galicia y Andalucía (1993), e Islas Canarias (1994). Se hizo entonces

⁸ Aunque la gestión de la formación ocupacional para ocupados se transfirió a los agentes sociales, el dinero para financiar dichos programas es en 1998 recaudado por el Estado. Los recursos para sufragar todos los cursos (tanto los dirigidos a los ocupados como a los parados) proviene de dos fuentes: el Fondo Social Europeo y las cotizaciones obligatorias de empresarios y trabajadores (el 0,7% de la masa salarial).

⁹ Dichos acuerdos se denominan el "Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional", el "Segundo Acuerdo Nacional de Formación Continua", y el "Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua". El primero fue suscrito por el Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME. Los acuerdos segundo y tercero tuvieron un firmante adicional a los ya mencionados para el primero: la Confederación Intersindical Gallega (CES 1997: 249-250).

¹⁰ En España la mayor parte de las empresas son muy pequeñas: en 1995, el 58% de las empresas no empleaba a ninguna persona, el 24% empleaba a una o dos, y el 13% empleaba a un número comprendido entre 3 y 9, ambos inclusive (CES 1997: 258).

necesario reformar el Consejo General de la Formación Profesional (Ley 19 de 9 de junio 1997), a fin de incluir en él a los representantes de los Gobiernos autonómicos, además de los representantes ya establecidos (del Estado central, los sindicatos y las asociaciones empresariales).

Las discusiones que precedieron a los Acuerdos de 1992 y 1996 y a la discusión parlamentaria de la Ley de 1997 que reformó el Consejo General de la Formación Profesional han sido seleccionadas para el estudio en este artículo¹¹. Dichos acuerdos y la mencionada Ley de 1997 constituyen las principales medidas tomadas en el ámbito de la formación ocupacional en la década de los noventa (hasta la finalización del trabajo de campo correspondiente a este estudio de caso, en enero de 1998).

Los temas y la división de opiniones que aparecieron entre los participantes en el debate de los años ochenta también surgieron en el de los noventa. Los representantes del PSOE y de los sindicatos reiteraron que la formación ocupacional inadecuada constituía una de las causas del elevado desempleo en España, mientras que los representantes del Partido Popular y de los empresarios defendieron que el origen del alto nivel de paro radicaba sobre todo en la oferta, en concreto, en los salarios elevados y la falta de incentivos para la inversión privada. Ello no obstante, una vez más, todos los que tomaron parte en la deliberación se mostraron de acuerdo en la necesidad de promocionar la formación ocupacional.

Al igual que sucedió en los años ochenta, el Instituto de la Mujer no intervino en el debate de los noventa, debate que tampoco incluyó ninguna perspectiva de género. Esta falta de influencia de la institución feminista se produjo pese a que los documentos más importantes del IM, los planes de igualdad, contenían referencias a la formación ocupacional (IM 1988: 61-69, 73; IM 1993: 59-63, 66-67, 70, 72, 77-78)¹², y a que el Instituto de la Mujer organizó un seminario sobre

¹¹ Las fuentes utilizadas para el análisis de estos debates son: CP (1986); PP (1989; 1993; 1996); PSOE (1986; 1988; 1989; 1990; 1993; 1994; 1996); UGT (1986; 1990; 1994); *Gaceta Sindical* y *Boletín de CEOE/Noticias de CEOE* (todos los números de las dos publicaciones periódicas aparecidos entre 1986 y 1997, ambos años inclusive); *Herramientas: Revista de Formación para el Empleo* (todos los artículos que contienen entrevistas a actores en el área de política pública de formación ocupacional publicados entre 1988 y 1997, ambos años inclusive); y artículos de prensa.

¹² Un Plan de Igualdad es un instrumento de política pública. Consiste en un conjunto de medidas cuyo objetivo es la consecución de mayores cotas de igualdad entre

la "formación ocupacional desde la perspectiva de las mujeres", cuyas actas fueron publicadas (IM 1989).

EL SEGUNDO ESTUDIO DE CASO: LA REGULACIÓN DEL ABORTO EN ESPAÑA

Selección de los debates y las fuentes

Respecto a la regulación del aborto en España, he seleccionado únicamente un debate, que tuvo lugar entre 1983 y 1986. Este debate fue la principal deliberación en torno a la cuestión desde 1983, cuando se creó el Instituto de la Mujer, hasta la finalización del trabajo de campo para este estudio de caso (verano de 1998). La principal fuente para investigar la discusión pública sobre el aborto de mediados de los años ochenta es una excelente tesis doctoral titulada *Democracia y conflicto moral: la política del aborto en Italia y España* (Barreiro 1998), la cual sigo muy de cerca en este trabajo al describir la mencionada deliberación pública. He consultado, además, los debates parlamentarios anteriores a la aprobación de la Ley, así como legislación, documentos publicados y no publicados del IM, y documentos no publicados del Ministerio de Educación y Consumo.

La primera parte del debate: la Ley Orgánica 9/1985

La interrupción voluntaria del embarazo fue definida como un delito en 1941 por la Ley de 24 de enero. En 1944 esta Ley antiabortista fue abolida, pero los artículos relativos al aborto fueron incluidos en el Código Penal. Éste prohibió el aborto con la cárcel (entre 6 meses y 6 años), y calificó la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) como un delito sin circunstancias atenuantes, salvo cuando la mujer lo cometía en un intento de ocultar su deshonra (Barreiro 1998: 35).

los hombres y las mujeres. Estas medidas son puestas en práctica por los distintos ministerios en un periodo determinado. Se han elaborado tres Planes de Igualdad de ámbito nacional: el primero, para ser aplicado entre 1988 y 1990; el segundo, que comprende el periodo 1992-1995; y el tercero, correspondiente al periodo 1997-2000. Los Planes de Igualdad relevantes para este artículo son los dos primeros.

La despenalización del aborto tuvo lugar en 1985, por medio de la Ley Orgánica 9 de 5 de julio, de reforma del artículo 417 bis del Código Penal (denominada en este capítulo “ley del aborto” o “Ley Orgánica 9/1985”). Desde entonces, el Código Penal no castiga la interrupción voluntaria del embarazo realizada en tres circunstancias: cuando el embarazo es el resultado de una violación (el llamado “aborto ético”), cuando pone en grave peligro la vida y la salud física o psíquica de la embarazada (el denominado “aborto terapéutico”), y cuando se presume que el feto nacerá con graves taras físicas o psíquicas (el llamado “aborto eugenésico”). El siguiente año, un Real Decreto del Ministerio de Sanidad y Consumo desarrolló la aplicación de la ley del aborto (Real Decreto 2409/1986, de 21 de noviembre, sobre centros sanitarios acreditados y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción voluntaria del embarazo, llamado en este trabajo “Real Decreto 2409/86”) (Barreiro 1998: 37-38). Las discusiones que precedieron a la aprobación de la ley del aborto y del Real Decreto 2409/86 han sido examinadas para la elaboración de este estudio de caso.

Como muestro a continuación, la discusión que dio lugar a la ley del aborto y al Real Decreto de 1986 empezó ocho meses antes de la creación del Instituto de la Mujer. Pese a ello, el organismo de igualdad tomó parte en este debate posteriormente, entre la aprobación de la primera y la segunda disposición legislativa. La influencia del IM fue sustancial, ya que consiguió incluir en el Real Decreto de 1986 algunas disposiciones que facilitaban el acceso al aborto (Barreiro 1998: 194).

El debate parlamentario que condujo a la aprobación de la Ley Orgánica 9/85 comenzó cuando el gobierno socialista presentó un proyecto de ley para la reforma del Código Penal que despenalizaba la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos ético, terapéutico y eugenésico (Barreiro 1998: 208-211). El PSOE, con una mayoría absoluta de escaños en el Parlamento, defendió el proyecto en el Congreso argumentando, entre otras razones, que la reforma propuesta era constitucional, y que era apoyada por la mayoría de la población, de acuerdo con las encuestas de opinión. El partido socialista enfatizó el carácter moderado del proyecto, ya que el aborto continuaría siendo un delito penalizado en el Código Penal, salvo en las tres circunstancias mencionadas. El partido comunista defendió una despenalización del aborto más extensa, al proponer que fuera permitido durante los tres primeros meses de embarazo en todas las circunstancias, y que

las operaciones se realizaran de modo gratuito en el sistema sanitario público.

El principal oponente del proyecto fue Alianza Popular (AP), el primer partido de la oposición. La mayoría (aunque no la totalidad) de sus diputados eran detractores de cualquier forma de despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo. Igual sucedía en el caso de la Unión de Centro Democrático (UCD) y del Partido Nacionalista Vasco (PNV), mientras que una división de opiniones caracterizaba (y caracteriza) a *Convergència i Unió* (CiU). En el Congreso, los representantes contrarios a la despenalización del aborto afirmaron que la reforma propuesta era inconstitucional, y definieron la interrupción voluntaria del embarazo como un asesinato.

El 30 de octubre de 1983, 6 días después de la creación del Instituto de la Mujer, el Senado aprobó el proyecto de ley. Dos días después de su aprobación, y antes de su promulgación, el parlamentario de AP, José María Ruíz Gallardón, respaldado por 54 parlamentarios de esta formación política, interpuso un recurso previo de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC) contra el proyecto. El proceso de toma de decisiones políticas en esta materia quedó suspendido hasta que el TC pronunciara sentencia, lo que hizo año y medio después (Barreiro 1998: 219-220). Mientras tanto tuvo lugar el proceso de establecimiento del Instituto de la Mujer (fue creado por la Ley 16/1983 de 24 de octubre).

El 11 de abril de 1985 el Tribunal Constitucional hizo pública la sentencia relativa al aborto. En ella declaraba que la ley era constitucional, siempre que fuera modificada en el sentido de ofrecer mayores garantías a la protección del feto en los casos de aborto terapéutico y eugenésico (Barreiro 1998: 219-227). El partido socialista enmendó el proyecto de acuerdo con las recomendaciones del TC y lo remitió al Parlamento. Carlota Bustelo, directora del IM, instó al gobierno a resolver con rapidez el grave problema que la penalización del aborto causaba a muchas mujeres (Barreiro 1998: 228).

Los siguientes debates en el Congreso y el Senado resultaron mucho menos virulentos que los anteriores a la emisión de la sentencia del Tribunal Constitucional. La razón de este cambio de tono en la deliberación se debió a que, aproximadamente en el momento de la publicación de la sentencia, el partido conservador inició un cambio de posición en torno a la cuestión. Si antes de 1985 se había opuesto con vehemencia a cualquier intento despenalizador, comenzó entonces a suavizar dicha oposición; este cambio de posición concluyó en 1989, con la aceptación

reluctante de la Ley Orgánica 9/1985 (Barreiro 1998: 228). Tras el correspondiente debate y aprobación parlamentaria, el proyecto se convirtió en la Ley Orgánica 9/1985 (Barreiro 1998: 227-238).

La segunda parte del debate: El Real Decreto 2409/1986

La regulación de la puesta en práctica de las leyes sobre el aborto es muy importante, puesto que puede facilitar, dificultar e incluso impedir el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (Outshoorn 1996: 150). La Ley Orgánica 9/1985 nada dice sobre la aplicación de la despenalización parcial del aborto, en concreto, acerca de las condiciones bajo las cuales el personal sanitario puede rechazar practicar abortos, ni sobre las características de las clínicas donde tendrán lugar las operaciones (Barreiro 1998: 238).

Poco después de la promulgación de la Ley Orgánica 9/1985 se estableció una cláusula de conciencia muy amplia y flexible en una circular del Ministerio de Sanidad y Consumo hecha pública en agosto de 1985. El personal sanitario podía oponerse a la realización de abortos en los tres supuestos (o en uno o en dos de ellos) sin alegar razones concretas, pudiendo expresar esta oposición por escrito o de cualquier otro modo, siempre que lo hiciera ante el director de la clínica u hospital. Podía, además, bien oponerse a realizar determinados abortos (pero no otros), bien negarse a realizar cualquier interrupción voluntaria de un embarazo (Barreiro 1998: 238-241).

Los recursos materiales y humanos requeridos a las clínicas y hospitales para practicar IVEs también fueron especificados en otra disposición (Orden Ministerial de 31 de julio de 1985, del Ministerio de Sanidad y Consumo). Estos recursos materiales y humanos eran superiores a los necesarios desde el punto de vista estrictamente sanitario. La mencionada Orden Ministerial también requirió el establecimiento de una comisión de evaluación, compuesta por cinco miembros del personal sanitario, que seguiría el proceso previo a la realización de cada aborto concreto. Estas comisiones facilitarían la puesta en práctica de la Ley Orgánica 9/1985, e informarían y proporcionarían consejo respecto a los problemas de la puesta en práctica de la Ley (Barreiro 1998: 242-244).

El aborto constituía una de las prioridades del IM desde su creación, tal como documentan numerosas fuentes. Por ejemplo, la mayor parte de los números de la revista periódica *Mujeres*, patrocinada por

el IM, contenía páginas sobre la cuestión¹³. El primer número de esta revista, publicado en 1983, sólo dos meses después de la creación del IM, incluía un reportaje ampliamente documentado acerca del tema; comenzaba así: "El Instituto de la Mujer gestionará las medidas legislativas necesarias para lograr que todas las mujeres elijan libremente su maternidad (...). En cuanto a la aplicación de la ley de despenalización del aborto en tres supuestos, el Instituto de la Mujer negociará los requisitos que debe cumplir un centro para practicar dichos abortos en condiciones médicas adecuadas" (*Mujeres* 0: 6). En otras palabras, desde 1983 la dirección del IM deseaba intervenir en el área de política pública relativa al aborto, y había ya decidido cómo y dónde intervenir: negociando con el Ministerio de Sanidad respecto de la aplicación de la Ley Orgánica 9/1985.

En aquellos años, el IM promocionó investigaciones sobre el aborto (Aguinaga 1985; IM 1986c: 30). Además, en mayo de 1984 organizó un seminario sobre mujer y salud, cuyas actas fueron publicadas (IM 1984). Acudieron al seminario 259 personas, sobre todo médicos, ATS, trabajadores sociales, psicólogos, decisores políticos y funcionarios. La cuestión del aborto fue ampliamente discutida en dicho seminario, y las ponencias sobre el tema fueron incluidas en las actas publicadas (Cardaño 1984; Peregrín 1984).

En septiembre de 1985 el IM elaboró el primero de una serie de informes sobre los obstáculos para la aplicación de la Ley Orgánica 9/1985¹⁴. En estos informes el IM identificó tres serios problemas. En primer lugar, las comisiones de evaluación estaban ejerciendo prerrogativas que no tenían, puesto que funcionaban como comités que decidían, caso por caso, si el aborto debía realizarse o no. En segundo lugar, muy pocos centros públicos y ninguno privado practicaban IVEs. Por último, dada la extensión de la cláusula de conciencia, muy pocos abortos se realizaban en los hospitales públicos (Barreiro 1998: 244-246; IM 1985; 1986d; 1986e).

En los citados informes, el IM elaboró algunas recomendaciones para hacer más fácil el acceso al aborto que incluían, entre otras, la simplificación de los trámites burocráticos previos a la realización de una IVE legal (por ejemplo, la supresión de las comisiones de evalua-

¹³ De acuerdo con el IM, la revista *Mujeres* tuvo una tirada de 8.000 ejemplares en 1983, y de 20.000 ejemplares en 1986 (IM 1986c: 17).

¹⁴ La serie de informes está formada por: IM (1985; 1986a; 1986b; 1986d; 1986e; 1986f; 1986g).

ción), y el aumento del número de centros autorizados. En 1986 el IM pidió al gobierno que modificara la regulación del aborto incluyendo un cuarto supuesto: las circunstancias socioeconómicas de la mujer embarazada (Barreiro 1998: 245)¹⁵. La posición del IM en torno al aborto y la petición de una nueva regulación legal crearon serias tensiones entre el gobierno y el organismo de igualdad¹⁶. Parece que, más tarde, el equipo directivo del IM dejó de insistir en la necesidad de nueva legislación, y centró sus esfuerzos en influir en la regulación de la puesta en práctica de la Ley Orgánica 9/1985.

Desde su fundación, el IM había venido creando canales de comunicación y colaboración con otras instituciones, por ejemplo, las reuniones periódicas del equipo directivo del IM con autoridades del Ministerio de Sanidad y Consumo para discutir asuntos diversos, entre ellos, la interrupción voluntaria del embarazo. Documentos públicos del IM documentan la celebración de estas reuniones desde 1984 (por ejemplo, *Mujeres* 1: 32-33). Estos canales institucionales de comunicación resultaron cruciales para influir en los decisores políticos, e incluir nociones de género en el debate acerca del aborto.

El 10 de julio de 1986 el IM envió al Ministerio de Sanidad un borrador de disposición legislativa sobre la puesta en práctica de la ley del aborto (IM 1986a). Siguiendo en parte las recomendaciones del IM, el Ministerio de Sanidad y Consumo (1986a) consideró seriamente la necesidad de realizar modificaciones legales en torno a la aplicación de la ley, y preparó un borrador de Real Decreto que regulaba la aplicación de la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo (Ministerio de Sanidad y Consumo 1986b). Después, el IM envió al Ministerio comentarios a este último borrador. El resultado de todo este proceso fue el Real Decreto 2409/1986 de 21 de noviembre, sobre centros sanitarios acreditados y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción voluntaria del embarazo, que sustituía a la anterior Real Orden de 31 de julio de 1985 del Ministerio de Sanidad y Consumo. Por comparación con la Real Orden, el Real Decreto hacía más fácil el acceso al aborto, ya que suprimía las comisiones de evaluación, y requería menos medios materiales y humanos

¹⁵ La petición de nueva legislación aparece, entre otras fuentes, en: IM (1986d: 173; 1986e).

¹⁶ Esta información fue proporcionada por Carlota Bustelo en una entrevista personal realizada por Celia Valiente Fernández (Madrid, 6 de abril de 1994) para otro artículo (Valiente Fernández 1996).

para las clínicas que realizaran abortos de bajo riesgo (hasta la semana 12 del embarazo).

Del modo esperado, dada la reducción de medios materiales y humanos requeridos, las clínicas privadas se mostraron interesadas en convertirse en centros sanitarios acreditados para practicar abortos (Barreiro 1998: 248-249). Desde entonces, las clínicas privadas efectúan la inmensa mayoría de las IVEs en España. Más del 90% de los abortos son "terapéuticos", realizados, sobre todo, bajo el supuesto del grave riesgo para la salud psíquica de la madre. La mayoría de estos abortos relacionados con la salud psíquica son, en realidad, IVEs practicadas bajo un supuesto no permitido por la ley: el de las circunstancias sociales y económicas adversas para la embarazada. Por tanto, dada la laxa aplicación del Real Decreto, el acceso al aborto va más allá de lo permitido por la ley.

No obstante lo anterior, el acceso al aborto tiene límites importantes en España. En primer lugar, las clínicas privadas cobran por realizar abortos, lo que no sucede en los centros públicos; por ello, algunas (o muchas) mujeres no pueden costearse una IVE. En segundo lugar, los centros sanitarios acreditados escasean en algunos núcleos de población y/o CCAA, lo que hace que el lugar de residencia marque por sí mismo una clara diferencia en cuanto a la facilidad para acudir a uno de estos centros. Por último, los médicos que practican abortos están permanentemente bajo amenaza de ser denunciados y juzgados, dado que con mucha frecuencia realizan IVEs no permitidas por la ley. Esta situación sólo podría terminar con el cambio de la Ley Orgánica 9/1985 (Barreiro 1998: 248-252).

En síntesis, el IM tomó parte en la última etapa del proceso político que llevó a la despenalización del aborto. El IM consiguió introducir en el debate algunas propuestas acerca de la aplicación de la Ley Orgánica 9/1985. El Real Decreto de 1986 contiene algunas de estas propuestas elaboradas por el IM, que han hecho más fácil el acceso a las IVEs. La laxa aplicación del Real Decreto ha permitido, en la práctica aunque no en la teoría, la realización en centros sanitarios acreditados de abortos prohibidos por la legislación española.

DISCUSIÓN DE LOS HALLAZGOS DE LOS CASOS DE ESTUDIO

El estudio comparado de los dos casos empíricos analizados en este capítulo muestra que el organismo de igualdad en España no intervie-

ne de manera automática en el proceso de toma de decisiones políticas en relación con un asunto dado. Los hallazgos de este capítulo sugieren que son al menos tres las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que el IM consiga introducir nociones de género en un debate: i) que el asunto sea de interés prioritario para el IM; ii) que el equipo directivo del organismo de igualdad haya construido previamente canales institucionales de colaboración con las autoridades encargadas en el tema; y iii) que conozca en profundidad la materia y el área de política pública relacionada con ella.

i) En primer lugar, la dirección de la institución feminista ha de mostrar un gran interés por el asunto en cuestión. Según he mostrado, el aborto constituía una cuestión prioritaria en el Instituto, mientras que la formación ocupacional era considerada como importante pero no prioritaria. Además, el aborto ocupaba un lugar preeminente en la agenda del equipo directivo del IM desde la creación del organismo, mientras que la formación ocupacional pasó a engrosar la lista de las materias importantes sólo a finales de los años ochenta.

La prioridad conferida al aborto por parte del equipo directivo del IM desde la fundación de la institución puede ser explicada por dos razones. De un lado, la directora del Instituto, Carlota Bustelo, al igual que la mayor parte de las personas que ocupaban puestos de responsabilidad, eran partidarias decididas de la despenalización del aborto. Casi todas las integrantes de este primer equipo directivo habían militado en el movimiento de mujeres, una de cuyas reivindicaciones centrales consistía en el derecho a la IVE.

De otro lado, una parte del movimiento feminista demandó con vehemencia al IM que instara al gobierno a despenalizar de forma amplia el aborto. Como he descrito en otro lugar (Valiente Fernández 1996), las asociaciones de mujeres no demandaron de manera unánime la creación de organismos de igualdad con anterioridad a 1983. Un sector del movimiento feminista, el sector radical, se opuso claramente a la creación del IM, y más adelante le acusó continuamente de adoptar posturas demasiado moderadas en algunos asuntos¹⁷. Esta corriente radical escogió la cuestión del aborto para enfrentarse al IM, intentando mostrar que los organismos de igualdad implicaban la des-

vitalización de las demandas feministas. De acuerdo con estas militantes radicales, el IM y el gobierno socialista apoyarían siempre medidas que en ningún caso satisfarían a este y a otros sectores del movimiento de mujeres, que en aquel momento demandaban el aborto libre y gratuito realizado en centros públicos. Esta corriente radical estaba compuesta por un reducido número de mujeres, pero muchas de ellas eran "feministas históricas", esto es, compañeras de batallas en los años setenta y primeros ochenta de algunas militantes del movimiento que, tras la creación del IM, formaron parte de su primer equipo directivo. Algunas de estas feministas radicales vivían en Madrid, y militaban en asociaciones radicadas en esa ciudad, donde también se encuentra la sede del IM. Las militantes radicales intentaron boicotear algunos actos en torno a la interrupción voluntaria del embarazo organizados por el IM, en protesta por la postura del organismo de igualdad acerca del aborto (demasiado tibia, en su opinión). Resulta muy difícil medir el impacto del feminismo radical sobre las actuaciones del Instituto, pero este impacto probablemente existió y fue efectivo en cierta medida.

ii) En segundo lugar, la comparación de los dos casos de estudio incluidos en este artículo muestra que, para conseguir introducir nociones de género en los debates políticos en torno a una cuestión, el IM tiene que haber creado previamente canales institucionales de transmisión de información y de cooperación con otras instituciones, en el área de política pública correspondiente. El organismo de igualdad no lo consiguió por lo que respecta a la formación ocupacional, ya que a mediados de los ochenta el IM y el Ministerio del que dependía, el de Cultura, no pertenecían al Consejo General de la Formación Profesional, uno de los lugares donde se tomaban decisiones sobre formación ocupacional. Por contraste, desde la fundación del IM su equipo directivo se reunía periódicamente con autoridades del Ministerio de Sanidad para discutir cuestiones varias, entre las que pudo incluirse después el aborto.

iii) En tercer lugar, y por obvio que parezca, el conocimiento del personal directivo del IM acerca de un asunto concreto, y de las características del área de política pública correspondiente, resultan de gran importancia. Especialmente relevante aquí es el conocimiento de la capacidad institucional del Estado para intervenir y solucionar un problema dado, así como de las posibles dificultades a la hora de poner en práctica la legislación.

¹⁷ La descripción del sector radical del movimiento feminista y su posición y su estrategia respecto al aborto y al IM proviene, sobre todo, de una entrevista personal a Justa Montero, de la Comisión Pro-Derecho al Aborto, realizada por Celia Valiente (25 mayo 1994) para otro artículo (Valiente Fernández 1996).

Por lo que respecta a la formación ocupacional, el equipo directivo del IM no contaba con este conocimiento. Además, las características del área de política pública relativa a la formación ocupacional dificultaban la intervención del IM. Es pertinente recordar ahora que, si bien en los años ochenta la gestión de los programas formativos ocupacionales formaba parte de las competencias del Estado, desde 1992 la formación dirigida a los ocupados se administra conjuntamente por asociaciones sindicales y empresariales. Resulta clave entender que la gestión de la formación ocupacional para trabajadores no ha sido un asunto más entre los muchos de los que se han ido encargando las asociaciones sindicales y empresariales, sino que ha supuesto una fuente crucial de financiación para estas organizaciones. Por ello, han defendido a ultranza su autonomía en este terreno, y han impedido con particular celo la injerencia de otras instancias en estas actividades centrales para su supervivencia económica como organizaciones.

El caso empírico del aborto muestra que el equipo directivo poseía el citado conocimiento por lo que respecta a las IVEs a mediados de los años ochenta. Había examinado atentamente la cuestión con anterioridad a la creación del IM, en los años de militancia en el movimiento de mujeres, y había continuado ocupándose del tema tras 1983.

El conocimiento del área de política pública relativa al aborto y su competencia en otras áreas próximas (la referente a la anticoncepción), llevaron al equipo directivo del IM a realizar considerables esfuerzos en intervenir en la aplicación de la Ley Orgánica 9/1985, y bastantes menos en tratar de conseguir otra ley más liberalizadora. Es cierto que esta decisión también fue, en parte, una cuestión de tiempo, puesto que cuando se creó el IM el Gobierno ya había preparado el proyecto de ley, el cual se estaba discutiendo en el Parlamento. Las personas familiarizadas con el funcionamiento parlamentario probablemente suscribirán la afirmación de que era ya demasiado tarde para intentar modificar sustancialmente el proyecto, o para elaborar otro nuevo. Probablemente entonces al IM no le quedó otra alternativa que la de intentar modificar la aplicación de la ley resultante. Cabe mencionar que la directora del IM, Carlota Bustelo, conocía bien el funcionamiento parlamentario, puesto que había sido diputada durante la primera legislatura (1977-1979).

Es preciso añadir que algunas experiencias previas de la directora del IM hicieron probable que el organismo de igualdad centrara su atención en la aplicación de la Ley Orgánica 9/1985. Al inicio de la

primera legislatura, en 1977, no sólo el aborto, sino también la venta y publicidad de los anticonceptivos, constituían delitos castigados por el Código Penal. Carlota Bustelo defendió la legalización de la venta y publicidad de los anticonceptivos, lo cual no resultó fácil, ya que se aprobó en 1978 tras un acalorado debate. Más tarde, Carlota Bustelo y los defensores de la despenalización de la anticoncepción descubrieron con desmayo que la aplicación de la reforma estaba encontrando numerosas dificultades, si es que se estaba aplicando. Los centros de planificación familiar no se habían establecido, y los médicos que trabajaban en hospitales y centros sanitarios públicos se negaban a recetar anticonceptivos por razones de conciencia (Bustelo 1979: 4). Por ello, en la práctica, el acceso a la anticoncepción continuó estando muy limitado. Esta experiencia probablemente hizo a Carlota Bustelo estar alerta acerca de la importancia no sólo de contar con buenas leyes, sino de conseguir reglamentaciones adecuadas para la puesta en práctica de cualquier disposición legislativa que pudiera mejorar la posición de las mujeres.

CONCLUSIÓN

En este capítulo he analizado la influencia del feminismo de Estado en los debates que precedieron a las principales decisiones sobre formación ocupacional desde 1983. He documentado que el Instituto de la Mujer apenas ha intervenido en las discusiones políticas en esta materia. He examinado, después, el impacto del feminismo de Estado en las deliberaciones anteriores a la despenalización del aborto a mediados de los años ochenta. La interrupción voluntaria del embarazo se encontraba entre las prioridades del IM. El organismo de igualdad consiguió intervenir en las últimas fases del proceso de toma de decisiones políticas, cuando se decidía acerca de la aplicación de la Ley Orgánica 9/1985. El IM introdujo en el debate propuestas que hacían más fácil el acceso al aborto, propuestas que se incluyeron finalmente en la legislación.

Los hallazgos empíricos de esta investigación sugieren que no está justificada la nula atención prestada a la participación de las mujeres en la elaboración de la política social por parte de los principales estudios acerca del Estado de bienestar, realizados desde las perspectivas industrialista, socialdemócrata y estatista. Al menos en el caso del

aborto examinado en este capítulo, el Instituto de la Mujer desempeñó un papel importante en la regulación de su puesta en práctica.

Los resultados de este trabajo corroboran la propuesta de algunos estudios sobre el Estado de bienestar realizados desde una perspectiva de género, los cuales defienden que las mujeres no sólo son usuarias de los programas sociales, sino que contribuyen a su elaboración. Estos análisis proponen que las mujeres son especialmente influyentes cuando están encuadradas en partidos socialdemócratas en el poder, o forman parte de organizaciones de la sociedad civil. Ello no obstante, el presente análisis muestra que existen otros ámbitos posibles de participación en el diseño de la política social, además de los partidos de izquierdas y las asociaciones de mujeres: los organismos de igualdad.

Cabe ponderar los hallazgos de este artículo en relación con las distintas perspectivas con las que se ha analizado tradicionalmente el Estado de bienestar: la industrialista, la socialdemócrata y la estatista. Los dos casos de estudio analizados no pueden ni corroborar ni refutar los análisis industrialistas, pues el marco temporal de ambos casos empíricos analizados (1983-1998) es de duración reducida, mientras que el principal argumento de las investigaciones industrialistas es de larga duración, relacionando el proceso de industrialización (que dura varias décadas) con la aparición y el desarrollo de la política social. De otro lado, la perspectiva socialdemócrata insiste en la importancia de la clase obrera organizada en partidos de izquierda y sindicatos como actor central en el origen del Estado de bienestar. Es preciso recordar que el Instituto de la Mujer fue fundado en 1983 por el Partido Socialista en el gobierno, y que los organismos de igualdad han sido en muchos países creaciones de partidos socialdemócratas en el poder (Outshoorn 1992: 5). Por tanto, la victoria electoral del PSOE en España en 1982 puede considerarse un factor propiciatorio de la influencia de las mujeres en el diseño de la política social, al establecer un espacio institucional desde el que, en teoría, se puede influir en los decisores políticos. Finalmente, al escogerse para esta investigación el Instituto de la Mujer como objeto de estudio, este análisis comparte con la perspectiva estatista la premisa de que la élite política y burocrática constituye un actor crucial en el establecimiento de la política social.

El estudio comparativo de la influencia del Instituto de la Mujer respecto a la formación ocupacional y el aborto muestra que son tres las condiciones, necesarias pero no suficientes, para que el organismo de igualdad ejerza una influencia sustancial en un área de política pú-

blica determinada: que el asunto constituya una prioridad para el equipo directivo de la institución, que éste haya establecido previamente canales de comunicación y cooperación con las autoridades que toman decisiones acerca de la cuestión, y que conozca la materia y las características del área de política pública. Permítaseme examinar más detenidamente la primera y la tercera condiciones.

Hemos visto cómo el aborto ocupaba un lugar destacado en la lista de objetivos del primer equipo directivo del Instituto de la Mujer, mientras que no sucedía así en el caso de la formación profesional. También hemos comprobado que la prioridad conferida a la interrupción voluntaria del embarazo podía explicarse por el hecho de que la primera dirección del Instituto de la Mujer había pertenecido al movimiento de mujeres, antes de su paso a las instituciones, siendo el derecho al aborto una de las cuestiones que reivindican tradicionalmente las asociaciones feministas. Esta militancia en organizaciones de mujeres confirió al equipo directivo (o, al menos, a algunos de sus miembros) un conocimiento acerca de la cuestión y de esta área de política pública, dadas sus actuaciones reivindicativas previas ante las autoridades. Parece, pues, que si un equipo directivo del organismo de igualdad procede del movimiento feminista, estará más capacitado para intervenir en cuestiones que corresponden a reivindicaciones del movimiento de mujeres, tales como el derecho al aborto, o la lucha contra la violencia contra las mujeres¹⁸.

No obstante lo anterior, casi todos los organismos de igualdad se fundan con el propósito de introducir la perspectiva de género en todas las áreas de política pública, a fin de que todos los decisores políticos incluyan la igualdad entre los hombres y las mujeres como uno de sus objetivos (este propósito suele denominarse *mainstreaming* o “transversalidad de las políticas de igualdad”). Los casos empíricos contenidos en esta investigación muestran que existen serios obstáculos para la aplicación de este propósito de transversalidad, por lo que los equipos directivos de los organismos de igualdad se encontrarán de modo habitual en la disyuntiva de contribuir a solucionar los problemas que les resultan familiares, o de tratar de tener algo que decir en todos los asuntos que formen parte de la agenda política¹⁹.

¹⁸ Agradezco a una asistente a la sesión sobre “mujer y ciudadanía” del seminario “Ciudadanía y democracia” el haber dirigido mi atención sobre esta cuestión.

¹⁹ Esta apreciación surgió de una conversación con Manuel Pérez Ledesma, a quien agradezco su lectura crítica de este trabajo.

Por último, cabe añadir que en España la participación en el movimiento feminista está, de momento, más extendida entre las militantes de partidos de izquierda que de los conservadores. Si estas "dobles militantes" (en los grupos de mujeres y en un partido político) acceden a la dirección de un organismo de igualdad, tendrán más posibilidades de intervenir en determinados asuntos que si la dirección se nutre de las filas de un partido conservador. Esta investigación sugiere que las primeras posiblemente habrán adquirido experiencias valiosas para la práctica política con las que no contarán las segundas. La comparación entre la efectividad de instituciones feministas bajo gobiernos socialdemócratas y conservadores está aún poco desarrollada. Tradicionalmente se ha argumentado que en el primer caso serán más eficaces que en el segundo, porque los partidos de izquierdas son, en general, algo más receptivos a las reivindicaciones feministas que los segundos. Este trabajo sugiere que existen otras razones para explicar esta posible mayor efectividad, aparte de la inclinación general de un partido u otro por las cuestiones de la igualdad entre los géneros; entre ellas, la experiencia en el movimiento de mujeres de sus militantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguinaga, Josune (1985): *El aborto en España: datos para la planificación de una política social*, Mimeografiado.
- AP [Alianza Popular] (1982): Elecciones generales: programa electoral. Archivo del Congreso de los Diputados, serie general, legajo 3239.
- Ashford, Douglas E. (1986): *The Emergence of the Welfare States*, Oxford, Basil Blackwell.
- Barreiro, Belén (1998): *Democracia y conflicto moral: la política del aborto en Italia y España*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Beltrán, Miguel (1990): "La administración pública y los funcionarios", en Salvador Giner, ed.: *España: sociedad y política*, Madrid, Espasa-Calpe, pp. 305-352.
- Boletín de CEOE/ Noticias de CEOE, 1984-1997.
- Bustelo, Carlota (1979): *La alternativa feminista: conferencia pronunciada por Carlota Bustelo en el Club Siglo XXI el día 3 de mayo de 1979*, Madrid, PSOE.
- (1994): Entrevista personal, Madrid, 6 abril.
- Cardaño, Amparo (1984): "Aborto", en *Primeras Jornadas mujer y salud*, mayo 1984, Madrid, IM, pp. 47-50.
- CES [Consejo Económico y Social] (1997): *España 1996, economía, trabajo y sociedad: memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, Madrid, CES.
- (1998): *España 1997, economía, trabajo y sociedad: memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, Madrid, CES.
- CP [Coalición Popular] (1986): Elecciones generales: programa electoral.
- Cruz, Laura (1996): "Spanish Occupational Training Policy: Europeanisation and Economic Factors", *Human Capital and Mobility Network*, The European Policy Process Occasional Paper 3.
- Durán, María A. y María T. Gallego (1986): "The Women's Movement in Spain and the New Spanish Democracy", en Drude Dehlerup, ed.: *The New Women's Movement: Feminism and Political Power in Europe and the USA*, Londres, Sage, pp. 200-216.
- Eisenstein, Hester (1991): *Gender Shock: Practicing Feminism on Two Continents*, Sydney, Allen & Unwin.
- Escario, Pilar, Inés Alberdi y Ana I. López-Accotto (1996): *Lo personal es político: el movimiento feminista en la transición*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- Esping-Andersen, Gösta (1985): *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press.
- Folguera, Pilar (1988): "De la transición política a la democracia: la evolución del feminismo en España durante el período 1975-1988", en P. Folguera, ed.: *El feminismo en España: dos años de historia*, Madrid, Pablo Iglesias, pp. 111-131.
- Franzway, Suzanne, Dianne Court y R. W. Connell (1989): *Staking a Claim: Feminism, Bureaucracy and the State*, Cambridge, Polity Press.
- Fundación Encuentro (1993): *Informe Cero*, Madrid, Fundación Encuentro.
- Gaceta Sindical, 1984-1997.
- Githens, Marianne y Dorothy McBride Stetson (1996): *Abortion Politics: Public Policy in Cross-Cultural Perspectives*, Nueva York y Londres.
- Gordon, Linda (1994): *Pitied But Not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare*, Nueva York, Free Press.
- Hecl, Hugh (1975): *Modern Politics in Britain and Sweden*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Herramientas: Revista de Formación para el Empleo, 1988-1997.
- IM [Instituto de la Mujer], ed. (1984): *Primeras Jornadas mujer y salud*, mayo 1984, Madrid, IM.
- (1985): "Informe del Instituto de la Mujer sobre aplicación de la ley de interrupción voluntaria del embarazo (septiembre 1985)", en *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989* (PSOE, Secretaría Federal de Participación de la Mujer), Dossier mimeografiado, 1989, pp. 148-156.

- (1986a): “Borrador de Orden Ministerial sustitutoria de la de 31 de julio de 1985 sobre la práctica del aborto en centros o establecimientos sanitarios”, en *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989*, pp. 180-190.
- (1986b): “Comentarios al proyecto de Real Decreto sobre la práctica del aborto en centros o establecimientos sanitarios (31 octubre 1986)”. Documento interno no publicado.
- (1986c): *El Instituto de la Mujer 1983-1986*, Madrid, IM.
- (1986d): “Informe del Instituto de la Mujer en relación al documento remitido por el Ministerio de Sanidad sobre desarrollo de la Ley de interrupción voluntaria del embarazo (agosto de 1986)”, en *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989*, pp. 173-175.
- (1986e): “Informe sobre la ampliación de la Ley Orgánica 9/85 realizado por el Instituto de la Mujer (abril de 1986)”, en *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989*, en pp. 157-169.
- (1986f): “Memoria explicativa de la necesidad de sustitución de la Orden Ministerial de 31 de julio de 1985, sobre la práctica del aborto en centros o establecimientos sanitarios”, en *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989*, pp. 177-179.
- (1986g): “Segundo informe sobre el proyecto de Real Decreto sobre la práctica del aborto en centros o establecimientos sanitarios (14 noviembre 1986)”. Documento interno no publicado.
- (1988): *Plan para la Igualdad de Oportunidades de las mujeres, 1988-1990*, Madrid, IM.
- (1989): *La formación ocupacional desde la perspectiva de las mujeres: seminario organizado por el Instituto de la Mujer, del 16 al 29 de enero de 1988*, Madrid, IM.
- (1993): *Segundo Plan para la Igualdad de Oportunidades de las mujeres, 1993-1995*, Madrid, IM.
- Jónasdóttir, Anna G. (1988): “On the Concept of Interest, Women’s Interests, and the Limitation of Interest Theory”, en Kathleen B. Jonas y Anna G. Jónasdóttir, eds.: *The Political Interests of Gender: Developing Theory and Research with a Feminist Face*, Londres, Sage, pp. 33-65.
- Korpi, Walter (1978): *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Koven, Seth y Sonya Michel (1990): “Womanly Duties: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States in France, Germany, Great Britain, and the United States”, *The American Historical Review*, n° 95, 4, pp. 1076-1108.
- Langan, Mary e Ilona Ostner (1991): “Gender and Welfare: Towards a Comparative Framework”, en *Towards a European Welfare State?*, Bristol, School for Advanced Urban Studies, University of Bristol, pp. 127-150.
- Lewis, Jane (1992): “Gender and the Development of Welfare Regimes”, *Journal of European Social Policy*, vol. 2, n° 3, pp. 159-173.

- Marshall, T. H. (1973 [1949]): “Citizenship and Social Class”, en *Glass, Citizenship, and Social Development*, pp. 65-122. Westport (Connecticut), Greenwood Press.
- Ministerio de Sanidad y Consumo (1986a): “Informe del Ministerio de Sanidad y Consumo sobre desarrollo de la Ley de interrupción voluntaria del embarazo (julio de 1986). Aborto: síntesis de análisis y propuestas de desarrollo”, en IM, ed.: *Seminario sobre el aborto, 4 de julio de 1989*, pp. 170-172.
- (1986b): “Proyecto de Real Decreto sobre la práctica del aborto en centros o establecimientos sanitarios”. Documento interno no publicado.
- Misra, Joya (1998): “Women as Agents in Family Allowances Adoption: A Cross-National Analysis”, Ponencia presentada en el 93 congreso anual de la *American Sociological Association*, San Francisco, 21-25 agosto.
- Montero, Justa (1994): Entrevista personal, Madrid, 25 mayo.
- Mujeres*, 1983-1984 (números 0-4).
- OECD [Organization for Economic Cooperation and Development] (1992): *Historical Statistics*, París, OECD.
- Orloff, Ann Shola (1993): “Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender and Welfare States”, *American Sociological Review*, vol. 58, n° 3 (junio), pp. 303-328.
- y Theda Skocpol (1984): “Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920”, *American Sociological Review*, n° 49, pp. 726-750.
- Outshoorn, Joyce (1992): “‘Femocrats’ in the Netherlands: Mission or Career”, Ponencia presentada en el *European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops*, Limerick, Irlanda, 30 marzo-4 abril.
- (1996): “The Stability of Compromise: Abortion Politics in Western Europe”, en Marianne Githens y Dorothy McBride Stetson, eds.: *Abortion Politics: Public Policy in Cross-cultural Perspective*, Nueva York y Londres, Routledge, pp. 145-164.
- (1997): “The Women’s Policy Network in the Netherlands”, en Frances Gardiner, ed.: *Sex Equality Policy in Western Europe*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 109-126.
- Pedersen, Susan (1993): *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914-1945*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Peregrín, Julia (1984): “Nosotras, nuestros abortos y nuestras palabras”, en IM, ed.: *Primeras Jornadas mujer y salud, mayo 1984*, Madrid, IM, pp. 51-56.
- Pérez Díaz, Víctor (1994): “El largo plazo y el ‘lado blando’ de las políticas de empleo: aspectos sociales e institucionales del problema del empleo en España a mediados de los años noventa”, *ASP Research Paper* 11 (a).
- y Juan Carlos Rodríguez (1994): “Inertial Choices: Spanish Human Resources Policies and Practices (1959-1993)”, *ASP Research Paper* 2 (b).

- Pitkin, Hanna Fenichel (1972 [1967]): *The Concept of Representation*, Berkeley y Los Ángeles (California), University of California Press.
- PP [Partido Popular] (1989, 1993, 1996): Elecciones generales: programas electorales.
- PSOE [Partido Socialista Obrero Español] (1982, 1986, 1989, 1993, 1996): Elecciones generales: programas electorales.
- PSOE (1984, 1988, 1990, 1994): Congresos: Resoluciones.
- Ruggie, Mary (1987): *The State and Working Women: A Comparative Study of Britain and Sweden*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press.
- Sainsbury, Diane (1996): *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sawer, Marian (1990): *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*, Sydney, Allen & Unwin.
- Scanlon, Geraldine (1990): "El movimiento feminista en España, 1900-1983: logros y dificultades", en Judith Astelarra, ed.: *Participación política de las mujeres*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, pp. 83-100.
- Scott, Joan (1986): "Gender: a Useful Category of Historical Analysis", *American Historical Review*, 91, n° 5, pp. 1053-1075.
- Shalev, Michael (1983): "The Social Democratic Model and Beyond: Two 'Generations' of Comparative Research on the Welfare State", *Comparative Social Research*, n° 6, pp. 315-351.
- Siim, Birte (1996): "La ciudadanía de las mujeres: ¿hacia una democracia real? Elementos del debate escandinavo", Ponencia presentada en el Congreso *A Barcelona, les dones canviem els temps*, Barcelona, 10-11 mayo.
- Skocpol, Theda, Marjorie Abend-Wein, Christopher Howard, y Susan Goodrich Lehmann (1993): "Women's Associations and the Enactment of Mother's Pensions in the United States", *American Political Science Review*, 87, n° 3, pp. 686-701.
- Stephens, John D. (1979): *The Transition from Capitalism to Socialism*, Urbana y Chicago, University of Illinois Press.
- Stetson, D. M. y A. G. Mazur, eds. (1995): *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks (California), Sage.
- y — (1997): "Democracy, Gender and Policy Processes in France and the USA: Toward a Theory of Women's Policy Machineries in Post Industrial Democracies", Ponencia presentada en *ECPR Joint Sessions of Workshops*, 27 febrero-4 marzo, Berna, Suiza.
- Subirats, Joan (1992): *Un problema de estilo: la formación de políticas públicas en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Threlfall, Monica (1985): "The Women's Movement in Spain", *Nueva Left Review*, n° 151, pp. 44-73.
- (1996): "Feminist Politics and Social Change in Spain", en Monica Threlfall, ed.: *Mapping the Women's Movement: Feminist Politics and*

- Social Transformation in the North*, Londres y Nueva York, Verso, pp. 115-151.
- (1998): "State Feminism or Party Feminism?: Feminist Politics and the Spanish Institute of Women", *The European Journal of Women's Studies*, 5, n° 1, pp. 69-93.
- UGT [Unión General de Trabajadores] (1983, 1986, 1990, 1994). Congresos confederales: resoluciones.
- Valiente Fernández, Celia (1996): "El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994", *Revista Internacional de Sociología*, n° 13 (enero-abril), pp. 163-204.
- Watson, Sophie, ed. (1990): *Playing the State: Australian Feminist Interventions*, Londres y Nueva York, Verso.
- Weir, Margaret, Ann Shola Orloff y Theda Skocpol (1988): "Introduction: Understanding American Social Politics", en Margaret Weir, Ann Shola Orloff y Theda Skocpol, eds.: *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, pp. 3-27.
- Wilensky, Harold L. (1975): *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley (California), University of California Press.
- y Charles N. Lebeaux (1965): *Industrial Society and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*, Nueva York, Free Press.